

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE POUVOIR EXÉCUTIF

DANS LA

CONSTITUTION DE L'AN III

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 24 AVRIL 1901, A 8 HEURES 1/2

PAR

GEORGES TRAPPE

Président M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants { M. WEISS, professeur.
 M. CHENON, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1901

LE POUVOIR EXÉCUTIF
DANS LA CONSTITUTION DE L'AN III

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE POUVOIR EXÉCUTIF

DANS LA

CONSTITUTION DE L'AN III

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 24 AVRIL 1901, A 8 HEURES 1/2

PAR

GEORGES TRAPPE



Président..... M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants... { M. WEISS, professeur.
 M. CHENON, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- AULARD. — *Histoire politique de la Révolution française.*
BARRAS. — *Mémoires.*
CARNOT. — *Mémoires.*
DUGUIT ET MONNIER. — *Constitutions de la France.*
DUVERGIER DE HAURANNE. — *Histoire du Gouvernement parlementaire en France.*
ESMEIN. — *Eléments du droit constitutionnel.*
LARÉVELLIÈRE-LÉPEAUX. — *Mémoires.*
LAS-CASES. — *Mémorial de Sainte-Hélène.*
MATTER. — *Dissolution des assemblées législatives.*
MICHAUD. — *Biographie universelle.*
MORIZOT-THIBAUT. — *Les pouvoirs législatifs dans la Constitution de l'an III.*
PALLAIN. — *Le ministère Talleyrand sous le Directoire.*
PIERRE. — *Traité de droit politique électoral.*
PROCÈS-VERBAUX des séances du Directoire (Archives nationales).
RAMBAUD & LAVISSE. — *Histoire générale.*
RÉIMPRESSION de l'ancien « Moniteur ».
SCIOUT. — *Le Directoire.*
SOREL. — *Hoche et Bonaparte.*
THIBAudeau. — *Mémoires.*
THIERS. — *La Révolution.*
-

CHAPITRE PREMIER

Introduction. — Idées qui amenèrent les constituants de l'an III au système de l'exécutif collégial.

L'étude du pouvoir exécutif dans la constitution de l'an III offre un grand intérêt parce qu'elle nous met en présence d'un « exécutif collégial », système dont l'application a été très rare de par le monde, et dont la France nous offre un seul et unique exemple : le Directoire. D'ailleurs, cette rareté d'application provient précisément de ce que le système adopté en l'an III se heurte à un de ces principes généralement admis comme essentiels par les théoriciens du droit constitutionnel, à savoir « qu'agir est le fait d'un seul et discuter celui de plusieurs ». Ce principe semble, en effet, s'imposer à l'esprit avec une telle force que très peu d'auteurs soutiennent encore aujourd'hui avec les constituants de l'an III que la collégialité du pouvoir exécutif convient naturellement à la République : Les partisans d'une telle théorie invoquent à l'appui de leur thèse, il faut bien le dire, des idées qui paraissent

assez justes au premier abord : Une telle organisation, disent-ils, rend plus difficiles les tentatives de l'exécutif contre le pouvoir législatif ; en effet, pour préparer et exécuter un pareil coup d'Etat, il faudrait une entente entre les divers magistrats suprêmes, que leur pluralité même rend invraisemblable. D'autre part, ce système atténue les inconvénients inhérents à un système électif ; si le choix de quelques-uns de ces magistrats est mauvais, les autres élections offriront bien une compensation et l'on ne risque pas de laisser tout le pouvoir aux mains d'un incapable..... Mais ces raisonnements séduisants théoriquement ont toujours été démentis par les faits (la collégialité du pouvoir exécutif en l'an III n'a pas été notamment un obstacle aux tentatives de l'exécutif sur le législatif, les coups d'Etat de fructidor et de floréal donnent un démenti formel à une telle assertion), et pour tous ceux qui veulent donner au pouvoir exécutif une certaine vitalité et une certaine force : « Cette théorie est inadmissible, car
« l'unité seule est un élément de force, la division
« est au contraire une cause d'affaiblissement, et
« devant la puissance toujours grandissante des
« assemblées représentatives tendant à dominer le
« pouvoir exécutif, il est sage de ne point infuser à
« celui-ci une débilité constitutionnelle. » (Esmein). Dans toutes les constitutions non monarchiques, en

effet, le pouvoir exécutif qui occupe déjà une situation inférieure vis-à-vis du législatif va se trouver complètement annihilé si divisé. « Pour maintenir « l'équilibre et la séparation entre les pouvoirs, dit « M. Esmein, la logique indique qu'il faut diviser le « plus fort et unifier le plus faible. » Un des défauts inhérents au gouvernement parlementaire, tel qu'il est malheureusement pratiqué dans beaucoup de pays, c'est la difficulté que rencontre l'application d'une politique stable et tenace avec les déplacements perpétuels des majorités éphémères au sein des assemblées. Eh bien ! avec le système de la collégialité de l'exécutif appliqué en l'an III, cet inconvénient se rencontre non seulement dans les délibérations des assemblées, mais au sein de l'exécutif lui-même. « Un pouvoir exécutif composé de magis- « trats égaux est, en effet, un corps qui délibère et « prend des décisions à la pluralité des voix ; donc « là aussi la majorité va se déplacer¹ », et l'on peut conclure qu'une politique suivie va devenir bien difficile avec une pareille organisation.

En résumé, l'unité du pouvoir exécutif semble, à l'analyse, une chose tellement nécessaire qu'il a fallu, croyons-nous, un état d'esprit bien particulier à une époque² pour adopter presque sans hésita-

¹ Esmein.

² C'est également par suite de considérations historiques spéciales, comme on verra plus loin, que la Suisse a adopté un tel système.

tion le système contraire, c'est-à-dire la collégialité. La convention, en effet, repoussa, en l'an III, de parti pris et « avec une sorte d'horreur » toute idée d'unité dans l'exécutif, obéissant principalement à deux courants que M. Esmein a su très vigoureusement dégager : la haine de tout ce qui pouvait rappeler le pouvoir d'un seul, l'influence des grands comités.

« D'un côté, par une réaction naturelle et naturellement exagérée après la chute de l'ancienne « royauté si vieille et si puissante, tout ce qui pouvait rappeler le pouvoir d'un seul était suspect de « tendance monarchique. Pendant toute la révolution, on se défie de l'exécutif et le mot lui-même « sera rayé du dictionnaire révolutionnaire¹, monarchie, pouvoir exécutif attribué à un seul, c'est « tout un, c'est la tyrannie². » Bien plus, en l'an III, on

¹ *Mémoires* de Barras, éd. Duruy, t. I, p. 239. La démagogie fut écartée de la constitution de l'an III, mais non la démocratie, on repoussa jusqu'à la dénomination de pouvoir exécutif parce qu'on craignait de se référer en quelque chose à la monarchie, la dénomination de Directoire exécutif, nom qui avait été commun aux autorités antérieures, fut préférée. Le terme de Directoire s'était, en effet, appliqué aux administrations collectives des départements.

² Première séance de la Convention, le 21 septembre 1792, réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XIV, p. 6, Chabot. La nation française s'est assez expliquée sur la volonté d'établir un gouvernement populaire. Ce n'est pas seulement le nom

« venait de subir la dictature de Robespierre. Successivement frappés sous le prétexte banal de salut public, les royalistes et les constitutionnels, les républicains modérés, les républicains extrêmes, les terroristes mêmes avaient pu se convaincre par une triste expérience que toute sécurité, toute liberté, toute justice sont incompatibles avec l'existence d'un pouvoir unique et que là où ce pouvoir existe, les déclarations de droit sont de vaines paroles et les garanties individuelles de purs mensonges ¹. »

Les constituants de l'an III étaient aussi conduits à cette idée de l'exécutif collectif par une autre influence, avons-nous dit : celle des grands comités. Bien avant la Convention, en effet, sous la Législative et même sous la Constituante ², la direction du gou-

de roi qu'elle veut abolir, mais tout ce qui peut sentir la prééminence. Ainsi, il n'y aura point de président de France. Couthon : Ce n'est pas la royauté seulement qu'il importe d'écarter de notre constitution, c'est toute espèce de puissance individuelle qui tendrait à restreindre les droits du peuple et blesserait les principes de l'égalité. J'ai entendu parler non sans horreur de la création d'un triumvirat, d'une dictature, d'un protectorat.

¹ Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, t. I, p. 339.

² La constituante et la législative admirent-elles aussi en effet le système dit des comités. Les comités de la constituante (au nombre de 31) furent bientôt autorisés à s'occuper de toutes les matières d'administration et de gouvernement et

vernement était passée *dans les grands comités des assemblées*, et c'était là, en effet, une préparation toute naturelle à l'établissement d'un pouvoir exécutif collégial, système qui semblait présenter aux révolutionnaires plus de garanties que celui de l'unité pour lequel ils manifestèrent toujours la plus grande répugnance et la plus grande frayeur : dès la fuite de Varennes, en effet, un courant d'idées allait s'établir qui devait être toujours plus accentué à l'encontre de l'exécutif au profit du législatif. Au lendemain de l'arrestation de Louis XVI, à Varennes, la Constituante n'avait pas hésité à exercer l'intérim des fonctions royales, puis ce fut la Législative qui l'imita, mais se distingua d'elle en ce qu'au lieu de conserver les ministres du roi, elle les révoqua et décida, le 6 août 1792, de nommer elle-même six ministres qui formaient une autorité, un conseil dénommé non plus conseil du roi, ou conseil d'Etat,

« à donner des éclaircissements à tous ceux qui en réclamaient ». Ils étaient subordonnés à l'assemblée en ce qu'une autorisation de celle-ci était nécessaire préalablement à la publication de leurs avis, les comités de l'Assemblée législative un peu moins nombreux (ils étaient 21 composés suivant leur degré d'importance de 48, 24, 12 membres) étaient élus de même dans les bureaux et à la majorité relative, leur influence sur la direction du gouvernement devint prépondérante, mais il faut ajouter, d'autre part, que leur subordination était alors absolue envers l'assemblée. (Pierre, *Traité de droit politique électoral*, p. 773.)

mais conseil exécutif provisoire; les agents de l'exécutif ne furent plus, dès lors, que de simples instruments aux ordres de l'assemblée; enfin, avec la Convention, nous avons un conseil exécutif composé de 24 membres, mais leurs pouvoirs étaient restreints¹ et mal déterminés, et ils étaient soumis à l'action suprême de la Convention qui, par ses comités, pouvait les contrôler, les révoquer, les accuser : Le comité du salut public pris au sein de la *Convention instituée par elle*, tandis qu'elle laissait en apparence subsister les ministres, passa très vite à juste titre aux yeux de la France et de l'Europe, comme le véritable pouvoir exécutif de la République française chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confié au conseil exécutif² provisoire, dont il pouvait même suspendre les

¹ Ils préparaient les traités qui ne devenaient définitifs que si votés par l'Assemblée nationale, ils nommaient les agents accrédités auprès des puissances; ils nommaient aussi les agents supérieurs de chaque service administratif (mais la plupart des autres fonctions étaient électives).

² Du jour où le conseil exécutif fut supprimé (12 germinal an II), la puissance du comité n'eut plus de bornes. Chaque membre du comité avait ses attributions distinctes et dans sa sphère spéciale était souverain neutre. Carnot avait l'armée, Jean Bon Saint-André la marine, etc., etc. Robespierre, qui avait d'abord pris la direction de l'instruction publique, fut l'inspirateur de cette dictature collective, surtout lorsqu'il eut formé, en 1794, avec Couthon et Saint-Just, le comité de haute police.

arrêtés¹. — Au lendemain de thermidor, le souvenir de la puissance et de la dictature de Robespierre sur l'assemblée et sur le comité était demeuré si vivace et si effrayant pour la plupart des hommes en ce moment au pouvoir, que le ressort du gouvernement révolutionnaire fut à dessein par eux distendu. Le morcellement de l'action gouvernementale fut donc décidé, et réalisé par la distribution du pouvoir exécutif entre seize comités, auxquels échurent les attributions de surveillance confiées jusqu'alors au comité du salut public (assisté du comité de sûreté générale pour la police).

Les rapports déposés sur ce point par Berlier, le 26 thermidor, au nom de la commission spéciale « chargée d'étudier à nouveau la question de l'organisation des comités² », fut, en effet, adopté sans

¹ Aulard, p. 318, parlant de la Convention et du comité dirigé par Rolland, dit encore : « La Convention laissa subsister longtemps le conseil exécutif comme un hommage au dogme de la séparation des pouvoirs, et même quand elle le supprima, elle ne désavoua pas tout à fait ce dogme... Mais depuis longtemps elle cumulait en fait le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. C'est par ce cumul qu'elle réussit à accomplir sa tâche essentielle qui était de sauver la France envahie. Parlant un peu plus loin du conseil exécutif provisoire, M. Aulard dit qu'à un certain moment il se trouva réduit presque entièrement aux fonctions de *tribunal des prises*.

² Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*.

modifications essentielles, le 7 fructidor, après une discussion qui dura onze jours ¹.

D'autre part, on délimita l'influence des deux comités de salut public et de sûreté générale, chargés, le premier de la direction des opérations militaires et diplomatiques, le second de la *police générale*, pour l'exercer par l'intermédiaire des commissaires sur l'ensemble du territoire de la République, et immédiatement dans les limites de la ville de Paris. Dans ce but, on prit un certain nombre de mesures spéciales ayant pour but de mettre obstacle à toute influence personnelle durable (comme par exemple l'élection ^{des} des membres des comités par appel nominal, l'impossibilité de cumuler les fonctions dans l'un et l'autre comité, la réélection dans le même, défendu avant l'expiration d'un délai d'un mois compté du jour de la sortie).

Aussi les tentatives de Thibaudeau en l'an III pour obtenir la remise au comité du salut public de tout le pouvoir exécutif (jusqu'à la mise en activité de la constitution) n'eurent et ne pouvaient avoir aucun succès; l'unité gouvernementale avait, en

¹ M. Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, p. 505, donne un excellent résumé de cette organisation dans laquelle il voit justement la constitution politique provisoire de la période dite thermidorienne, comme le décret du 14 frimaire an II avait été la constitution politique provisoire de la période dite terroriste.

effet, vécu pour tout le cours de la période dite thermidorienne.

On voit par ces précédents historiques que la commission des onze¹ « chargée de préparer les lois nécessaires pour mettre en activité la constitution », devait se trouver comme nécessairement amenée à la théorie² du pouvoir exécutif collégial ; la tradition révolutionnaire et aussi la défiance si marquée des hommes politiques de l'époque vis-à-vis de l'exécutif recommandaient un tel système. Après ces quelques regards jetés en arrière, l'évolution d'idées des hommes de la Révolution sur cette question du pouvoir exécutif semble donc se dégager assez nettement : la Constituante avait placé l'assemblée au-dessus du pouvoir exécutif, la Législative voulut l'absorber ; la législative avait suspendu le

¹ Les membres de cette commission des onze étaient Cambacérès, Merlin de Douai, Siéyès, Thibaudeau, La Revelière-Lepeaux, Lesage, de l'Eure-et-Loir, Boissy d'Anglas, Creuzé, Latouche, Louvet, du Loiret, Berlier, Daunou.

² Les constituants de l'an III y ajoutèrent, comme nous le verrons plus loin, la théorie de l'absolue séparation des pouvoirs ; ce dernier système devait éviter lui aussi dans leur esprit tout empiètement de l'exécutif sur le législatif en enfermant chaque pouvoir dans sa sphère propre, ils voulaient ainsi assurer à chacun d'eux une position indépendante vis-à-vis de l'autre, « les deux pouvoirs ne pouvant se toucher parce qu'il ne leur appartenait pas de se combattre », Morizot-Thibault, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*.

roi, la Convention le supprima ; la Constitution de 1793, elle, remet toute l'autorité législative à une seule assemblée (il y a bien un conseil exécutif mais sans aucune autorité et dirigé, nous l'avons vu, par les comités issus de l'assemblée); la Constitution de l'an III, on le sait, se montrera un peu moins ombreuse vis-à-vis de l'exécutif : elle va créer un directoire et, par un fatal retour des choses, la constitution de l'an VIII nous ramènera au pouvoir d'un seul (car il faut bien noter, en effet, qu'en l'an VIII le pouvoir exécutif se composa en réalité d'un premier consul qui concentrera à peu près tout le pouvoir entre ses mains, nommé pour dix ans et indéfiniment rééligible, il sera le seul maître ; les deux modestes assessseurs dont il sera flanqué ne serviront qu'à dissimuler un peu sa toute-puissance, ils n'auront que voix consultative et non délibérative comme les membres du Directoire et seront, en somme, de simples machines à représentation).

CHAPITRE II

Elaboration du pouvoir exécutif de la Constitution de l'an III. — Question de la nomination des Directeurs. — Leur nombre.

La Constitution de l'an III, avons-nous dit, se montra moins absolue dans ses principes révolutionnaires et créa un Directoire exécutif; ce serait néanmoins une erreur de croire que l'élaboration d'un tel pouvoir ne rencontra aucune opposition; ce serait bien méconnaître l'esprit de l'époque révolutionnaire et de la Convention; aussi, les partisans «du système directorial», connaissant bien les idées de leurs collègues, ne présentèrent-ils leur projet qu'avec bien des précautions oratoires, en s'efforçant de démontrer que si, à leur avis, la création d'un pouvoir exécutif indépendant s'imposait, tout avait été cependant prévu dans leur système pour empêcher les empiètements de ce pouvoir sur les autres et que la collégialité de l'Exécutif était notamment une garantie de premier ordre. Boissy

d'Anglas, rapporteur, parla en ce sens dans la séance du 5 messidor an III, au nom de la commission des onze, chargée d'élaborer un projet de nouvelle constitution¹ : « L'indépendance du pouvoir exécutif, dit-il, ne doit vous causer aucune méfiance ; « oubliez l'impression que vous faisiez d'anciennes dénominations qui ont entièrement changé de sens. Autrefois, le pouvoir exécutif était la force du trône ; aujourd'hui, il sera celle de la République. Vous l'avez toujours attaqué et affaibli, parce que vous vouliez renverser le trône qui vous menaçait ; aujourd'hui, vous devez le fortifier, puisque votre but n'est pas de détruire, mais de conserver le gouvernement ; vous devez écarter de lui tout ce qui pourrait l'opprimer ou l'avilir, car il est aussi le dépositaire d'une portion considérable de la puissance du peuple. Nous vous proposons de composer ce pouvoir exécutif de cinq membres, renouvelés par cinquième tous les ans et de le nommer Directoire. Cette combinaison concentre assez la forme du gouvernement pour qu'il soit rapide et ferme et le divise assez pour rendre chimérique toute prétention d'un des directeurs à la tyrannie ; *un chef unique eût été dangereux* ; les républicains sont trop aisément

¹ Réimpression du *Moniteur*, p. 100, t. 25.

« livrés à l'influence des passions pour que nous
« vous proposons de confier à un seul homme un
« pouvoir aussi éminent. Un président de ce Direc-
« toire, nommé constitutionnellement, pourrait
« aussi usurper sur ses collègues *une prépondé-*
« *rance trop forte*, et vous devez les en garantir ;.....
« aussi, chaque membre présidera à son tour pen-
« dant trois mois..., etc... »

Ces raisonnements, destinés à calmer l'inquiétude des jacobins, n'étaient pas superflus, car beaucoup de députés s'alarmaient, disant que, dans le nouveau plan de constitution, « tout penchait vers l'aristocratie ».

« On a beau objecter, pour dissiper mes inquié-
« tudes, que ce n'est point ici un pouvoir exécutif
« royal, je réponds, disait Thibaudeau, que, de
« quelque façon qu'il soit organisé, je dois beau-
« coup craindre les usurpations de sa part¹. »

Debyre, dans la séance du 30 messidor, expose, lui aussi, ses griefs (qui sont ceux de bon nombre de députés) contre le nouvel état de choses proposé. Il se plaint de voir dans la nouvelle constitution « un Directoire revêtu de tous les instruments et ornements du pouvoir, disposant de la force armée avec l'initiative soit des déclarations de guerre ou des

¹ *Moniteur* du 2 thermidor, an III.

« hostilités, soit des traités d'alliance et de paix, un
« Directoire responsable envers la nation, mais ne
« pouvant être définitivement accusé que par le
« conseil qui l'a nommé, et, dès lors, mis hors de
« l'autorité du souverain ou de la plus grande
« représentation du peuple, un Directoire plongé
« enfin quatre ans dans un pouvoir immense..... »

Par contre, quelques députés, comme, par exemple, Baudin et Daunou, bien loin de partager les craintes de la majorité de leurs collègues, voulaient deux magistrats suprêmes ou consuls biennaux, dont l'un gouvernerait pendant la première année et l'autre pendant la seconde. D'autres, comme Lesage, Lanjuinais, un président annuel ; d'autres encore, un conseil d'au moins trois membres. On finit par en adopter cinq. « Chacun se décida pour tel ou tel nombre, suivant « qu'il était plus ou moins effrayé de ce qui pouvait rappeler la royauté¹ », et comme la note dominante de l'Assemblée était précisément la crainte du pouvoir d'un seul, le projet Boissy d'Anglas, qui fixait le nombre des directeurs à cinq, fut adopté sans difficulté, comme offrant de meilleures garanties.

Le principe d'un Directoire exécutif une fois adopté, les conventionnels discutèrent passionnément la

¹ *Mémoires de Thibaudeau*, 1^{er} vol., p. 183.

question de *la nomination* des membres du Directoire, et là encore, nous retrouvons chez la majorité des membres de l'Assemblée le même désir d'entraver la toute-puissance de l'exécutif. C'est pour cette raison qu'on sera généralement opposé à la nomination directe par le peuple des membres du Directoire. Aussi, Boissy d'Anglas, dans son fameux discours-rapport du 5 messidor an III (dont nous avons donné plus haut quelques extraits), s'était-il efforcé de rassurer ses collègues sur ce point. « Nous
« avons examiné mûrement, disait-il au cours de sa
« harangue, si nous ferions nommer directement le
« Directoire par les citoyens; nous y avons trouvé
« trop d'inconvénients pour vous le proposer. Nous
« avons craint qu'étant nommé par tous il n'acquît
« une trop grande puissance, relativement au Corps
« législatif, dont chaque membre n'est nommé que
« par une portion de citoyens, et comme il doit être
« responsable et susceptible d'être mis en jugement,
« nous avons craint qu'il ne profitât de l'appui de
« tous les suffrages qui l'auraient élu pour échapper
« à toute poursuite. En le faisant nommer par les
« deux sections de la représentation nationale, nous
« avons trouvé l'avantage de mettre entre ces deux
« autorités des relations amicales. Il suffit, pour la
« liberté, que ces pouvoirs soient indépendants ; or,
« le pouvoir exécutif, quoique nommé par les repré-

« sentants du peuple, ne leur sera point subordonné, « puisqu'ils ne pourront le révoquer, mais seulement le mettre en jugement d'après les formes « établies par les représentants eux-mêmes... » Malgré l'autorité de Boissy d'Anglas sur ses collègues, on revint sur cette question de la nomination du Directoire dans la séance du 12 thermidor et dans un discours énergique, le député Villetard, qui craignait autant l'omnipotence du pouvoir législatif que celle de l'exécutif, demanda l'élection du Directoire par le peuple pour rétablir l'équilibre. Son collègue, Eschassériaux, qui, lui aussi, croyait l'exécutif trop dépendant des assemblées dans le nouveau projet de constitution, avait essayé sans succès, dans une des séances précédentes, de convaincre ses collègues; « l'asservissement d'un pouvoir à un autre est « une calamité, avait-il dit, il faut que l'un et l'autre « constituent une unité morale¹. » Eschassériaux avait signalé le danger, Villetard trouvait une solution. C'était l'élection par le peuple, car la puissance élue ne peut guère avoir de contrepoids que dans le peuple même. Hors de là, l'autorité exécutive, dépouillée de force morale, restait dans la dépendance des assemblées. L'exécutif soutient la cause du peuple plus qu'il ne la combat lorsqu'il lutte contre la toute-puissance des assemblées; d'où vient que

¹ *Moniteur* du 2 thermidor.

quelques esprits clairvoyants, affranchis des préjugés de la majorité des conventionnels, éprouvaient le besoin de constituer un pouvoir exécutif vraiment fort.

« Dans les premières années de la Révolution, re-
« marquait Daunou¹, tous ceux qui avaient en
« France le sentiment de la liberté et l'instinct de
« la République ont dû réunir leurs efforts pour
« énerver la puissance exécutive alors confiée à un
« tyran héréditaire. Mais aujourd'hui qu'il ne peut
« être question ni d'un roi, ni d'un prétendant, ni
« d'un chef, vous ne pourriez sans le plus grand
« péril apporter dans la constitution du gouverne-
« ment républicain l'esprit qui vous animait en 1790
« lorsqu'il s'agissait de désorganiser véritablement
« le pouvoir royal. »

Il fallait donc fortifier l'exécutif sans lui donner la prépondérance sur les assemblées. Or on ne peut nier que la nomination directe par le peuple rende tout-puissant le chef d'Etat républicain : il n'en retire pas en effet une force égale à celle des assemblées, mais une autorité plus grande. Cette idée très juste nous avait été éloquemment développée par Boissy d'Anglas, comme nous l'avons vu plus haut. Il n'eut pas de peine à convaincre des collègues déjà

¹ *Moniteur* du 5 thermidor.

si défiants envers l'exécutif : l'élection par le peuple fut repoussée à une grosse majorité.

Un second projet était l'élection à deux degrés ; c'était l'idée américaine, mais on la modifiait en compliquant le système : plusieurs conventionnels proposaient en effet de faire présenter par les assemblées primaires un certain nombre de candidats qui seraient définitivement choisis par le Corps législatif. Le double mandat ainsi conféré au gouvernement semblait devoir le rendre indépendant des Assemblées sans lui permettre d'en devenir le maître. Mais ce système paraissait renouveler sous une apparence différente les inconvénients du premier projet : Si les assemblées primaires présentaient les candidats, le choix du Corps législatif serait illusoire parce que le désir manifesté par le pays le renfermerait dans des bornes trop étroites. D'où il résultait que l'exécutif désigné médiatement par le pays serait en réalité nommé immédiatement par le peuple.

La Convention adopta donc un troisième système (c'était celui de la commission des onze) qui soumit l'exécutif à l'élection des conseils. Déjà élu par la nation, le Corps législatif présentait plus de lumières pour choisir spontanément les membres du gouvernement.

Thibaudeau observait qu'il y a une grande différence entre faire la loi et l'exécuter. « Le peuple

« peut connaître les qualités requises pour la faire,
« le Corps législatif, plus capable de saisir la diffé-
« rence entre les deux missions, est plus apte au
« choix du gouvernement¹. » Il ne faut pas croire que
l'exécutif était par là même sous la dépendance des
Assemblées, car nommé pour une période déter-
minée, les membres du gouvernement ne pouvaient
être révoqués par le Corps législatif. De sorte que
cette élection ingénieuse, en somme, *semblait* établir
entre les deux pouvoirs des rapports de concorde
sans engendrer des liens de dépendance. Lanjuinais
proposa de donner le droit de présentation aux Cinq
cents, et le choix aux Anciens et cela toujours par
mesure de précaution vis-à-vis de l'exécutif. « La
« popularité que le conseil des Cinq cents sera tou-
« jours prête à acquérir, dit-il, pourrait faire craindre
« qu'il y eût de grands dangers à lui laisser le choix
« des membres du Directoire exécutif. Ses moyens
« de popularité sont une assez grande puissance à
« laquelle il faut un contrepoids pour maintenir
« l'équilibre et nous n'avons pas cru qu'on pût le
« mieux trouver qu'en rapprochant plus le pouvoir
« exécutif du Conseil des Anciens que de celui des
« Cinq-Cents. »

Le député Fourcroy est encore plus prudent. « D'un

¹ Réimpression du *Moniteur*.

« autre côté, réplique-t-il à son collègue, ¹ si le Conseil des Anciens qui pourrait regarder le pouvoir exécutif comme sa créature, se coalisait avec lui, ils pourraient ensemble porter des coups funestes à la liberté et même la détruire. Pour obvier à ce mal, je proposerais que ce fût le conseil des Anciens qui fit la liste des candidats et que ce fût le conseil des Cinq-Cents qui choisît parmi les candidats. En supposant que le Directoire exécutif devienne la créature du Conseil des Cinq-Cents et se coalise avec lui, le conseil des Anciens aura un moyen de lui résister en rejetant les mauvaises lois qui pourraient lui être présentées par le conseil des Cinq-Cents de concert avec le Directoire exécutif, tandis qu'on ne pourrait plus rien opposer au conseil des Anciens s'il se coalisait avec le Directoire, parce qu'il n'y aurait plus de pouvoir au-dessus de lui. »

On proposa, dans la même séance, que deux directeurs fussent nommés par les Cinq cents et trois par les Anciens.

Finalement on adopta le projet de la commission présenté par Boissy d'Anglas, disant « que les Membres du Directoire seraient nommés par le Conseil

¹ Réimpression du *Moniteur*.

« des Anciens, sur une liste de candidats, présentée
« par le Conseil des Cinq cents. »

Seulement, pour que le choix des Anciens fût plus libre, on décida que cette liste serait décuple au lieu d'être triple comme la commission l'avait proposé.

Notons que Cambacérès et quelques autres membres étaient partisans de la rééligibilité indéfinie des membres du Directoire, mais que cette idée n'était et ne pouvait être partagée par la majorité de leurs collègues qui voyaient encore là un immense danger pour la République et un acheminement certain vers la dictature.

Quant à la question des attributions du Directoire, elle fut moins âprement discutée, le projet de la commission passa presque sans difficulté. Comme nous le verrons plus loin, ce projet accordait d'assez larges prérogatives à l'exécutif tempérées par certains articles pleins de défiance pour lui. Seul un article fut assez sérieusement contesté dans le titre de l'organisation municipale et départementale (et cela toujours pour les mêmes craintes), ce fut celui qui plaçait, auprès des administrations départementales et municipales nommées par le peuple, un commissaire du pouvoir exécutif. Dubois-Crancé, notamment, trouvait cela réactionnaire et voulait que l'agent du pouvoir exécutif fût remplacé par un

magistrat électif, mais Thibaudeau répliqua qu'en refusant cette faculté au pouvoir exécutif, « on en fait « un corps sans bras qui conçoit, qui veut, mais qui « s'agite en vain pour agir », et finalement, le titre de l'organisation départementale passa à peu près comme la commission l'avait proposé.

CHAPITRE III

Organisation définitive. — Les attributions du Directoire. — La séparation des Pouvoirs.

Les directeurs, au nombre de cinq, furent donc désignés par les Anciens sur une liste décuple présentée par les Cinq cents. Les conditions requises pour faire partie du Directoire étaient les suivantes : Agés de 40 ans au moins, les membres de l'exécutif ne pouvaient être choisis que parmi les citoyens ayant été membres du corps législatif ou ministres. Ils étaient renouvelés partiellement par l'élection d'un nouveau membre chaque année. Comme tous vont être élus ensemble, le sort décidera pendant les 4 premières années de la sortie annuelle de l'un d'eux. Aucun membre sortant ne devait être réélu qu'après un intervalle de cinq années. En cas de vacance par suite de la mort ou de la démission d'un directeur, son successeur est élu dans les dix jours et ne siège que le temps d'exercice qui restait à celui qu'il remplace. Chaque membre du Directoire le prési-

dera à son tour pendant 3 mois seulement (on redoute qu'un *président du Directoire ne devienne en réalité président de la République*). Les Directeurs logés aux frais de la République ont un costume spécial, une garde de 120 cavaliers et 120 fantassins, et reçoivent par tête un traitement annuel de 50.000 myriagrammes de froment (cent cinquante mille francs).

Les attributions du Directoire étaient importantes : il était chargé de pourvoir à la sûreté extérieure et intérieure de la République, il conduisait les négociations, signait les traités sauf ratification par le Corps législatif, promulguait les lois et autres actes du Corps législatif, surveillait l'exécution des lois par des commissaires désignés par lui auprès des administrations et des tribunaux, enfin, nommait d'une façon générale tous les fonctionnaires qui ne devaient pas leur poste à l'élection. Voici, d'ailleurs, l'état exact des nominations à faire par le Directoire ¹ :

Un secrétaire général,

Les généraux en chef,

Les ministres,

Le receveur des impositions directes de chaque département,

Les préposés en chef aux régies des contributions indirectes et à l'administration des domaines nationaux,

¹ *Mémoires de Barras*, t. II, p. 6 et 7.

Tous les fonctionnaires publics dans les colonies françaises, excepté dans les départements des îles de France et de la Réunion, jusqu'à la paix.

Le Directoire peut être autorisé par le Corps législatif à envoyer dans toutes les colonies françaises, suivant l'exigence des cas, un ou plusieurs agents particuliers nommés par lui pour un temps limité,

Quatre messagers d'Etat,

Un commissaire auprès de chaque administration départementale et municipale,

Un commissaire du pouvoir exécutif auprès de chaque tribunal correctionnel,

Un commissaire du pouvoir exécutif auprès de chaque tribunal civil et criminel avec un substitut,

Un commissaire et des substituts auprès du tribunal de cassation,

Les officiers chargés de surveiller la fabrication des monnaies,

Les agents diplomatiques pour négocier les traités et les ouvertures à faire au nom de la République française.

Ajoutons que le Directoire peut également suspendre ces administrateurs nommés par lui, qu'il dispose enfin de la force armée ; ici, un véritable luxe de précautions et de restrictions ; « mais il ne « peut commander la force armée collectivement

« ni par un de ses membres ; aucun ancien directeur ne peut la commander pendant les deux « années qui suivent l'expiration de ses fonctions ». Le Directoire choisit les généraux en chefsans doute, mais il ne peut choisir parmi les parents ou alliés de ses membres. De plus, l'article 69 défendait au Directoire de faire passer ou séjourner aucun corps de troupes dans la distance de six myriamètres de la commune où le Corps législatif tenait ses séances, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation.

A part ces quelques mesures restrictives dictées par la plus élémentaire prudence, on doit constater que le Directoire possédait une réelle autorité ; partout, un délégué requérait au nom du Directoire ; partout, un surveillant pouvait lui signaler les abus.

Il pouvait ainsi intervenir jusque dans les affaires de la plus humble commune. D'autre part, le Directoire responsable gouvernait avec ses ministres qu'il choisissait et révoquait à son gré ; il était donc très indépendant dans sa sphère.

Mais ce qui constitue un gouvernement vraiment digne de ce nom, ce n'est pas seulement l'indépendance de chaque pouvoir, c'est encore le contrôle qu'il peut exercer sur les autres. Or, dans la constitution de l'an III, ce contrôle n'existait pas. Après avoir rendu le pouvoir exécutif responsable, la

Constitution américaine l'avait lié au législatif pour qu'ils pussent marcher d'accord, loin de se combattre ¹. « En partageant avec le Sénat la nomination des ministres et la direction de la politique, le président de la République américaine ne ren-
« contrait pas seulement une limite dans cette
« assemblée, il y trouvait encore un appui. » D'autres républiques ont poursuivi le même but en accordant à l'exécutif le droit de dissolution ou en lui réservant un certain concours dans l'exécution des lois : La Constitution française de 1875 a conféré à l'exécutif le droit de dissoudre avec l'assentiment du Sénat la Chambre des députés. La Convention, elle, croyant que le meilleur moyen de fortifier chaque pouvoir était de le rendre pleinement indépendant, décréta que la division des pouvoirs serait absolue ; le Directoire n'eut donc pas le droit de dissoudre les conseils ; au sortir d'une révolution qui avait pour but d'établir le droit extrême de l'assemblée élue, on n'avait pas voulu subordonner la législature au Directoire. Tout devait marcher à souhait, grâce à la complète séparation des pouvoirs qu'on considérait comme le chef-d'œuvre de la Constitution. Si nous avons vu la Convention, malgré sa défiance naturelle envers

¹ Morizot-Thibault, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*.

l'exécutif, lui donner en somme de larges prérogatives, c'est qu'elle a compté sur la séparation absolue des pouvoirs pour mettre obstacle aux empiètements du Directoire. Sans doute, le Directoire commande la force armée, gère les finances, dirige les négociations diplomatiques, mais il est soigneusement écarté des conseils; le Corps législatif est permanent, il se réunit de plein droit le 1^{er} prairial de chaque année et peut s'ajourner à des temps qu'il désigne; les directeurs ne peuvent être ni appelés ni être entendus par les conseils; ils ne peuvent fournir de comptes et éclaircissements que par écrit ¹.

D'autre part, la responsabilité ministérielle n'était pas non plus reconnue par la Constitution de l'an III, les ministres ne formaient pas un conseil, ils n'étaient en réalité que des employés supérieurs agents du Directoire. En résumé, des limites infranchissables existaient entre les deux pouvoirs. Il y eut cependant deux hommes qui montrèrent bien au législateur de l'an III que cette indépendance parfaite assurait plus la faiblesse que la force des puissances diverses de l'Etat. Lanjuinais avait déclaré que « si
« le gouvernement manquait, par l'absence du droit
« d'initiative et de *veto*, de quelque influence sur la

¹ Constitution du 5 fructidor an III, art. 5, 7, 9, 160, 161.

« formation de la loi, il n'aurait pas les moyens de
« se défendre contre les assemblées ».

« L'indépendance et la rivalité des pouvoirs, avait
« dit d'autre part Gurran, ne doivent pas aller jus-
« qu'à leur opposition perpétuelle. Il en est de ce
« principe comme de toutes les institutions même
« les plus sages, il n'a point d'existence absolue. Il
« a été établi pour servir de sauvegarde à la liberté;
« il manquera son but si on lui donne une extension
« telle que les factions de l'anarchie y trouvent un
« point de ralliement. » La Convention fut cependant
égérée par la même erreur qui avait perdu la Consti-
tuante : Le pouvoir législatif fit la loi, mais il ne connut
pas de son exécution ; le Directoire l'exécuta, mais
il ne s'immisça pas dans sa confection. Le premier
n'eut aucune action sur l'exécutif et ne put recourir
à l'interpellation pour s'éclairer sur la conduite des
ministres ; le deuxième n'eut aucune influence sur
la législation et ne put écarter par son *veto* les lois
désorganisatrices. En obtenant le droit de mettre le
Directoire en accusation il appartient aux Chambres
de le dominer sans pouvoir par là contrôler la mar-
che ordinaire de la politique. En enlevant au Direc-
toire le droit de dissolution on le mit sous la dépen-
dance d'un corps législatif permanent. En laissant
les pouvoirs indépendants on avait omis, par crainte
de l'exécutif, de borner l'omnipotence des assem-

blées. C'était la plus grande faute de la Constitution de l'an III. C'est d'elle que devaient naître tous ces conflits qui allaient mettre aux prises les divers pouvoirs sans aucun moyen de trancher légalement la lutte qu'elle faisait éclater. Par cela seul que chaque pouvoir ne pouvait se suffire à lui-même, enfermé à l'étroit dans sa sphère, il était naturellement conduit à usurper. Alors de deux hypothèses l'une au moins devait se produire : si le Directoire était faible, composé d'hommes timides et déconsidérés, le gouvernement serait l'instrument docile des volontés des assemblées. Si au contraire il était composé d'hommes hardis et sans scrupule il deviendrait bientôt le maître du corps législatif.....

Quand on n'a préparé entre deux pouvoirs aucun terrain commun où ils puissent s'entendre, les événements confient à la force le soin de trancher des dissentiments qui n'ont plus d'issue légale.

En résumé, deux traits des plus critiquables frappent dans l'examen théorique de la Constitution de l'an III : 1^o un pouvoir exécutif collégial dont nous avons examiné, dès le début de cette étude, les graves inconvénients ; 2^o la séparation absolue des pouvoirs : système excessif et fort dangereux. Nous allons voir, en parcourant rapidement l'histoire politique du Directoire, combien les faits donnent éloquemment raison à la critique théorique.

CHAPITRE IV

Fonctionnement. — Histoire politique du Directoire (quant à ses rapports avec les autres pouvoirs).

La Constitution va donc fonctionner ; deux conseils : les Cinq Cents chargés de proposer les lois, les Anciens chargés de les accepter ou de les rejeter, un Directoire exécutif. Dès le début, les Conseils commettent une première faute ; nous les voyons, au mépris des droits du peuple, accorder au Directoire la faculté de nommer des administrations de départements, de municipalités et des juges. En effet, la Constitution ne donnant que dix jours à tous les corps électoraux pour faire les élections, on en trouvait plusieurs qui avaient atteint le terme de leurs sessions sans les avoir terminées. Le Directoire en informa le Conseil des Cinq Cents, ce qui donna lieu à la question de savoir par qui seraient nommés les fonctionnaires que l'élection n'avait point désignés. Devait-on rassembler encore une fois les mêmes électeurs ou déposer sur la tête du Directoire le

droit de suppléer au défaut des nominations populaires? Le pouvoir législatif abdique une première fois en décidant que le Directoire nommerait aux places vacantes¹ et cela malgré les protestations de Dupont aux Anciens qui trouvait avec justesse que « c'était rétablir les droits de la Monarchie et toutes « les prérogatives royales de permettre que le même « pouvoir qui nomme les généraux nomme encore « les juges ».

Faute grave en somme parce que ces fonctions tombèrent aux mains d'hommes dont il ne fallait attendre ni modération ni respect de la loi : aux mains de sectaires qui devant cette première faiblesse des Conseils vont devenir plus audacieux : tous les membres du Directoire sont en effet des jacobins imbus de l'esprit du Comité de Salut public dont ils

¹ Le 21 frimaire, Paultier disait aux Anciens que cette loi était nécessaire, car il avait parcouru vingt départements et avait vu les électeurs choisir des gens qui se vantaient d'être royalistes : la majorité révolutionnaire, qui semblait avoir peur du corps électoral, alla jusqu'au bout dans cette voie. Le 22 frimaire, elle décida que le Directoire remplacerait jusqu'aux élections de l'an V les juges et les suppléants dont les nominations restaient sans effet pour démission ou pour toute autre cause. Le 24, il fut chargé encore de nommer aux places de juge de paix vacantes par suite de l'abstention des assemblées primaires ou pour toute autre cause et le 25, de nommer les administrations municipales qui auraient dû être nommées par les Assemblées primaires du mois précédent, d'après la loi du 19 vendémiaire. (Sciout, *Le Directoire*).

ont fait partie ; et bien que les élections *pour les Conseils eussent été un succès* pour les modérés, les Conseils avaient néanmoins choisi les premiers directeurs parmi les conventionnels qui avaient voté la mort de Louis XVI :

C'était Rewbell, d'une intelligence ordinaire, mais violent et très entier ;

Barras, audacieux, dissolu et fourbe ;

Carnot, l'ancien ami de La Montagne, devenu partisan sincère de la liberté, bien désigné, lui, par les services qu'il avait rendus à la Patrie.

Enfin, La Revellière-Lépeaux et Letourneur, moins connus, paraissaient enclins à la modération.

On vit bien que le conflit deviendrait fatal entre le Directoire et les Assemblées « même dans cette première période où les deux pouvoirs s'accordèrent ¹. « Comme il y a des degrés dans la politique révolutionnaire, on apercevait déjà que le Directoire se « permettait de trop oser » : encore plus propre aux petites persécutions qu'à la violence, il aigrissait les Conseils par des tracasseries continuelles, de perpétuelles calomnies. Dans l'affreuse détresse financière de l'époque, quand les Assemblées demandaient des économies, le Directoire disait qu'elles désorganiseraient l'administration publique ; quand elle

¹ Morizot-Thibault, *Le Pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*.

lui donnait l'argent à pleines mains, il prétendait que la solde des troupes était suspendue par la faute des Conseils¹. Des plaintes réciproques se manifestaient qui aigrissaient les esprits ; le Directoire se plaignait d'avoir à exécuter des lois qui, contraires à la pensée qui l'animait, le déconsidéraient par l'apparence d'une politique diverse ; les Conseils, de ce que les directeurs marchaient à la violence sans qu'ils pussent modérer leur conduite. Néanmoins, on n'en était qu'aux escarmouches, et en apparence les deux Conseils secondaient encore le Directoire, sauf une petite opposition royaliste qui était encore mesurée parce qu'elle était faible. Cependant les partis commençaient à se dessiner et une fête nationale pour célébrer l'anniversaire du 21 janvier ayant été décrétée (un peu pour mettre les députés suspects de royalisme à une pénible épreuve²), on vit quelques membres des Conseils ne prononcer le serment de haine à la royauté qu'avec une répugnance visible ; ces royalistes honteux devaient être les alliés naturels des modérés mécontents, et les journaux d'opposition qui pullulaient, les agences établies de tous les côtés, rendaient d'une part la vie fort dure au gouvernement, tandis que d'un autre côté, le parti

¹ Morizot-Thibault, *Le Pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*.

² Sciout, *Le Directoire* (4 vol.). Introduction.

purement révolutionnaire, moins nombreux, mais exalté encore par les progrès de la réaction, redoublait de vigilance à mesure que le terrain manquait sous ses pieds ; il avait aussi ses journaux, ses clubs, dont le plus célèbre était celui du Panthéon où s'agitait Babeuf, le véhément tribun. (Ludovic Sciout, *Le Directoire*).

Si lorsque le Directoire allait être renouvelé par le départ de l'un de ses membres, le sort fût tombé sur Rewbell, La Révellière ou Barras, l'harmonie était rétablie entre le gouvernement et les assemblées, mais un hasard qu'on dit calculé éloigna Letourneur, et bien qu'il eût été remplacé par Barthélemy la majorité de l'exécutif resta à la violence, dès lors le conflit ne pouvait que devenir aigu. L'exécutif plein d'audace allait agir. Carnot établit bien la responsabilité du Directoire quand il déclare que dès le temps des élections de l'an V, « il avait arrêté de mutiler la représentation nationale ». Il n'est pas vrai, croyons-nous, que ces élections de l'an V aient été guidées par un sentiment monarchique. Carnot constate plus exactement qu'à l'exception de cinq ou six royalistes personne ne conspirait dans les Conseils¹.

¹ Morizot-Thibault, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*, article paru dans le *Recueil de l'Académie des Sciences politiques*.

Si des ardents avaient fondé le club de Clichy où on voyait d'anciens conventionnels racheter par un zèle nouveau l'exagération de leurs convictions passées, « ce n'étaient, disait plus tard Napoléon, ni « des républicains, ni des monarchistes, mais des « mécontents ». Les élections de l'an V condamnèrent sans doute la politique du Directoire, mais non la République qui s'élevait encore au-dessus des partis. Les modérés ayant la majorité dans les conseils supprimèrent les plus odieuses mesures de la Révolution : la loi du 3 brumaire fut abrogée, la liberté des cultes rétablie, les clubs fermés, les négociations financières du Directoire furent blâmées et sa conduite réprimandée dans des manifestes graves et modérés. La nouvelle majorité travaille à rétablir la paix religieuse, à relever la prospérité matérielle du pays, à arrêter les dilapidations. Elle excite la fureur de tous les groupes révolutionnaires en abrogeant les dispositions les plus atroces des nombreuses lois qui frappent le prêtre, et en rendant une certaine liberté au culte, cependant elle respecte le principe de la séparation absolue de l'Eglise et de l'Etat proclamé par la Constitution, et que les révolutionnaires ne cessent de violer dans la pratique. Mais parce que les trois quarts des ecclésiastiques cessent d'être condamnés à mort de plein droit et les autres d'être au moins déportables, les

Jacobins et le parti directorial crient au fanatisme, à l'intolérance, au retour de la religion dominante ¹.

Les Conseils tendaient à s'éloigner de la Révolution, les directeurs y restaient obstinément attachés, les premiers s'efforçaient de faire prévaloir les vœux actuels de la nation, les seconds, la pensée d'une assemblée disparue.

Le conflit naissait implacable entre les deux pouvoirs et la constitution, nous l'avons vu, ne lui réservait aucun dénouement pacifique. Si l'exécutif avait été lié au législatif par le choix de ses ministres, il aurait été contraint d'accorder sa conduite avec l'esprit des Conseils. Mais dans son indépendance il renvoya les ministres qui avaient la confiance des Chambres, et garda ceux qui leur étaient hostiles. Comme on dénonçait aux Cinq Cents le ministre de la marine coupable d'avoir violé la loi. « Vous ne connaissez, répondait Thibaudeau, aucun « ministre. Vous ne connaissez que les agents su-
« prêmes d'exécution, et ces agents composent le
« Directoire. Voilà celui qu'il faut dénoncer s'il est
« coupable. »

C'est-à-dire que la Constitution portait les conseils de l'impuissance à l'oppression, ils devaient rester immobiles ou ils devaient accuser². Si le Directoire

¹ Ludovic Sciout, *Le Directoire*. Introduction.

² Morizot-Thibault, *Le pouvoir législatif dans la Constitution*

avait eu le droit de dissolution, la simple menace de l'exercer aurait menacé le club de Clichy et contenu les turbulents des Assemblées. Mais l'esprit démocratique de l'époque n'avait pas encore imaginé que le droit de dissolution pût être remis à l'exécutif. Pourtant l'exécutif ne s'élève pas au-dessus du pays quand il dissout les Chambres. Il en appelle simplement à la nation qu'il prend pour juge entre lui et les Assemblées : la nation médiatrice tranche le conflit, et la puissance vaincue doit s'incliner devant le jugement du pays. Si cette prérogative n'est pas donnée à l'exécutif, la lutte est sans issue, le conflit constant. Mais comme la sagesse des hommes pouvait encore remédier aux vices de la Constitution, les modérés s'agitaient dans les Assemblées, cherchant à réserver une entente entre le Directoire et le parti constitutionnel des Conseils. Carnot s'y prêta volontiers, il était avec Barthélemy partisan d'une politique d'entente : leur bon vouloir devait échouer devant l'entêtement des autres directeurs ; ces derniers, confondant alliance avec domination, voulaient bien s'unir au parti constitutionnel, mais à la condition de l'absorber. Ayant à choisir entre les deux partis qui étaient de battre la réaction par les constitutionnels ou par les

de l'an III, article paru dans le Recueil de l'Académie des Sciences morales et politiques.

armées, ils préféraient la violence à la paix et l'arbitraire à la légalité. Les Conseils avaient pour eux le droit, mais le pouvoir des Assemblées était morcelé entre 750 députés, celui de l'exécutif était concentré aux mains de cinq directeurs. Les premiers hésitaient encore lorsqu'il fallait agir, les seconds agissaient quand les premiers n'avaient pas encore délibéré. Le Directoire possédait de plus les sympathies de l'armée disposée à préférer « l'action à la parole et l'exécutif aux Assemblées, il était servi par sa corruption même qui lui permettait d'exécuter sans scrupules et sans faiblesse les pires révolutions ¹. » Il avait attiré à Paris les révolutionnaires, les officiers sans solde, les ardents et les affamés, le moment était venu d'agir énergiquement contre les Conseils et de réparer « les erreurs du suffrage universel ». Barras, l'homme sans scrupules, sonda son collègue Carnot ; mais Carnot montra de la répugnance à s'associer à un coup d'Etat : l'ancien terroriste ne parlait plus que de modération et prônait le respect de la Constitution. Restaient Rewbell et La Revellière-Lépeaux, ceux-ci se rallièrent immédiatement à l'idée de Barras : la légalité était leur moindre souci. A eux trois ils formaient la majorité, il semble donc qu'ils n'avaient

¹ Morizot-Thibault, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*.

qu'un ordre à donner pour supprimer leurs collègues gênants et les députés opposants. Malheureusement pour eux, la Constitution interdisait la présence à Paris et dans un rayon de douze lieues autour de la capitale d'aucune force armée autre que la garde nationale : il leur fallut donc, pour violer la représentation nationale, violer d'abord la Constitution. Ils s'y résolurent non sans quelque effroi cependant, Rewbell surtout se montrait peu rassuré, et gravement racontait à ses complices les songes alarmants de ses nuits. Mais l'affaire était trop lancée pour qu'une reculade ne fût pas aussi dangereuse que l'action. Dans la nuit du 17 au 18 fructidor (3-4 septembre), ils firent entrer Augereau avec sa division, et dans la nuit même le coup de force s'accomplit.

Minuit sonne, dit Barras dans ses mémoires, « les
« colonnes s'ébranlent : il est ordonné que Carnot
« et Barthélemy seront gardés à vue dans leurs
« appartements. Le premier s'était échappé du
« Luxembourg. Le jour paraît, je fais tirer le canon
« d'alarme, les grenadiers du Corps législatif s'em-
« brassent et fraternisent avec les troupes de ligne...

« Le patriotisme robuste des faubourgs, écrit
« d'autre part Augereau à Bonaparte, proclame le
« salut de la République et les collets noirs sont
« sous terre. Paris est calme et émerveillé d'une

« crise qui s'annonçait terrible et qui s'est passée
« comme une fête¹. »

Le plan consistait à arrêter les députés désignés par les trois directeurs. Quelle résistance pouvaient-ils opposer? L'un d'eux, Barbé-Marbois, ayant demandé en vertu de quelle loi on attentait ainsi à leur liberté, l'officier qui commandait le détachement lui répondit le plus naturellement du monde : La loi, c'est le sabre !

Pendant ce temps Barras, Rewbell et La Revellière triomphants réunissaient à l'Odéon et à l'Ecole de Médecine les membres restants des Anciens et des Cinq-Cents et obtenaient d'eux avec la facilité dont on se doute l'annulation des élections de 49 départements, moyen fort ingénieux pour s'assurer la majorité. Et afin que le pays ne s'avisât pas de protester dans de nouvelles élections on déclara vacants jusqu'à nouvel ordre les sièges des représentants arrêtés. Quant à ceux-ci ils furent pour la plupart condamnés à la déportation. On les conduisit dans des espèces de cages de fer à Rochefort et de là ils furent expédiés à Cayenne où beaucoup trouvèrent la mort. Certains d'entre eux étaient royalistes assurément, mais le plus grand nombre, loin de chercher à renverser la République, ne visaient qu'à lui

¹ *Mémoires de Thibaudeau*, p. 221.

rallier des partisans en la rendant tolérante, respectueuse de la loi et des droits de chacun et en la débarrassant des aigrefins qui la compromettaient par leur honteux gouvernement.

Donc après fructidor une puissance nouvelle s'élevait, jusqu'alors inconnue, qui mettait l'appui de sa force irrésistible au service du plus hardi. La légalité succombait devant la violence. Le Directoire avait écrasé aux pieds de l'armée l'indépendance et l'inviolabilité du Corps législatif.

Lorsque la province étonnée vit passer enfermés dans des cages comme des bêtes fauves un directeur, un ministre, 53 membres des conseils, qu'elle apprit en même temps toutes les décisions révolutionnaires des faiseurs du coup d'Etat, elle regarda le pouvoir nouveau qui apparaissait avec plus de crainte que d'espérance, mais ne bougea pas et bientôt devint complètement indifférente pour une Constitution impuissante à lui donner l'ordre et la paix. « Le peuple, dit un contemporain, trompé dans ses espérances, fut décidé à tout accepter. »

Les jacobins comme les militaires gagnaient au 18 fructidor : on remit en vigueur la loi du 3 brumaire. Les émigrés rentrés durent dans les quinze jours sortir du territoire. Une loi rangea les nobles dans la classe des étrangers : toutes les lois sur la police des cultes furent rétablies. Sur un simple

arrêté le Directoire eut le droit de déporter les prêtres, la faculté de supprimer les journaux hostiles et de fermer les clubs. L'organisation de la garde nationale fut suspendue¹.

Alors les conseils, après avoir tout mis aux pieds du Directoire, se plaignirent de leur dépendance : il était bien temps de se lamenter, la conséquence directe de fructidor était la tyrannie de l'exécutif, il pouvait désormais tout oser.....

La coalition des thermidoriens ou directoriaux et des jacobins qualifiés d'anarchistes avait fait le 18 fructidor... Mais le Directoire est bientôt battu en brèche par des révolutionnaires furieux. Ces gens-là ne font aucune différence entre les vaincus de la Révolution et les révolutionnaires qui sont au pouvoir. Pour eux la Révolution française n'est que l'avant-courrière d'une autre Révolution, bien plus grande, bien plus solennelle et qui sera la dernière. « Le peuple, » disent-ils, a marché sur le corps des rois et des

¹ Non seulement on épure le Corps législatif, on proscriit les journalistes indépendants, mais les fonctionnaires électifs dans la plus grande partie de la France sont destitués en masse et remplacés par des fructidoriens. On fait alors une coupe sombre parmi les électeurs modérés : tous les parents ou alliés des gens inscrits comme émigrés sont privés du droit de vote, non point jusqu'à la paix générale rendue impossible par le 18 fructidor, mais encore quatre années après elle.

« prêtres, il écrasera de même les nouveaux tyrans, ceux que Babeuf appelait « les nouveaux tartufes politiques assis à la place des anciens » et ils veulent s'emparer des fortunes que ces usurpateurs ont fait aux dépens des aristocrates¹. Babeuf a été envoyé à la guillotine par ceux qu'il appelait « cinq mulets empanachés, nouveaux Tarquins qu'il est temps de « faire disparaître ». Mais ce parti violent subsiste toujours : le Directoire lui a offert de se coaliser avec lui contre les modérés pour rétablir la persécution religieuse et il a coopéré au coup d'Etat du 18 fruc-

¹ Les idées de Babeuf et de ses adhérents qu'on peut rejeter et combattre, mais dont il est impossible de méconnaître la portée, marquaient par leur apparition une phase nouvelle dans le drame de la Révolution. C'était une sorte de communisme élémentaire où manquaient la science sociale et l'intelligence politique, mais non la profondeur et la hardiesse. Le but des sectaires était d'établir le bonheur commun, la République des égaux, par la socialisation de la propriété et la communauté des biens. Un club fut ouvert au Panthéon ; une propagande active fut faite parmi le peuple, d'anciens conventionnels et jacobins se rallièrent plus ou moins sincèrement au nouveau symbole et secondèrent cette tentative désespérée du parti populaire contre la corruption directoriale. Une vaste conjuration fut formée en 1796 pour le renversement du Directoire et des conseils, et le rétablissement de la Constitution de 1793. — Trahis par l'officier Grisel, Babeuf et ses complices furent arrêtés en mai 96, renvoyés devant une haute cour nationale, assemblée à Vendôme, et condamnés le 26 mai 1797 : Babeuf et Darthé à la peine de mort, et les autres à la déportation.

tidor, *comptant bien supplanter sous peu le Directoire fructidorien*. Aussi les triomphateurs se divisent bien vite : les modérés s'étant abstenus, les jacobins indépendants du Directoire et les anarchistes l'emportent sans violence aux élections de l'an VI. Mais leurs anciens coalisés sont bien décidés à ne pas laisser la République et les profits du pouvoir entre les mains d'autres républicains qu'eux-mêmes. En fructidor an V, sous prétexte de grande conspiration royaliste, les « directoriaux » ont, de concert avec ces mêmes anarchistes, expulsé violemment les députés modérés qui venaient d'être élus. En floréal an VI, ils trouvent encore plus simple d'interdire l'entrée du Corps législatif à leurs anciens alliés élus en dépit de leurs menaces. C'est l'application du fameux système de bascule qui consistait à neutraliser les opinions extrêmes, les unes par les autres ¹.

Aussi le 13 floréal, le Directoire annonça que de même qu'une réaction royaliste avait inspiré les élections de l'an V, une conspiration anarchiste avait guidé celle de l'an VI. Ces élections avaient été généralement favorables au parti jacobin, mais le Directoire était jacobin à la condition d'absorber les membres de ce parti, il les vit disposés à la

¹ Sciout, *Le Directoire*, Introduction.

résistance et résolut de les combattre ; réprouvant moins leur politique que redoutant de perdre le pouvoir : il attaquait ainsi les révolutionnaires après les modérés. « La République et la Constitution étant en danger », une commission fut nommée (à l'instigation du Directoire) par les conseils pour rechercher les moyens de les sauver. On divisa, sur les renseignements fournis par l'exécutif, les départements en trois classes. Les uns avaient nommé des anarchistes ; les autres, en petit nombre, des députés royalistes, les derniers avaient élu de vrais républicains. On proposa de valider ces dernières élections et de briser les autres. On demandait que les élections de sept départements fussent annulées. On excluait 34 députés de département dont les opérations avaient été validées ; enfin, dans quatorze autres, on acceptait les représentants élus par les minorités scissionnaires. C'était là un ingénieux et nouveau système dont tout l'honneur de sa découverte doit être attribué au Directoire.

Dans les collèges où la majorité ne pouvait être espérée, la minorité se retirait à l'écart et élisait son député, puis les conseils appelés à valider les opérations électorales se prononçaient non en faveur du représentant de la majorité, mais du candidat partisan de la politique du Directoire. Le rapporteur disait très simplement : « Comment accuser

« d'arbitraire une mesure dictée par la sagesse ?
« Les élections ne sont pas indivisibles et les répu-
« blicains peuvent obtenir un candidat tandis que
« les royalistes et les anarchistes en obtiennent un
« autre. Quoi de mieux alors que d'admettre le pre-
« mier et de rejeter le deuxième ? » En fructidor, les
conseils avaient cédé devant la force armée ; en flo-
réal, ils se déterminèrent sous la simple impression
de la crainte. Si en fructidor, ils avaient été décimés
par le Directoire, en floréal ils se déciment eux-
mêmes. La lâcheté des assemblées augmentait avec
l'audace de l'exécutif, et comme un an avant le Direc-
toire avait chassé des conseils les députés hostiles,
il n'y fit entrer, en l'an VI, que des représentants
esclaves. Dès lors, la politique des conseils va con-
sister à suivre aveuglément le Directoire dans toutes
ses fantaisies ; les deux assemblés livrèrent successi-
vement au Directoire le droit de pratiquer les visites
domiciliaires, la faculté de suspendre pendant un
an encore les journaux et les feuilles périodiques, et
votèrent les peines de l'emprisonnement et de
l'amende contre tout Français donnant ou recevant
la qualité de sieur et de monsieur.

Mais ce despotisme ne pouvait pas toujours durer ;
tous les partis irrités par cette longue tyrannie
s'étant, en l'an VII, coalisés contre le gouverne-
ment, la majorité élue aux conseils fut hostile à

l'exécutif. On est soulagé de tant de crimes quand les conseils élisent Sieyès en remplacement de Rewbell, demandent compte au gouvernement de ses folles dépenses et de ses exactions, quand la loi du 19 fructidor, oppressive de la presse, est abrogée, quand une commission nommée pour examiner la conduite du Directoire est chargée de proposer les mesures nécessaires au salut de la République. Les assemblées reprenaient donc l'avantage, on avait annulé l'élection de Treilhard à l'exécutif et on l'avait remplacé par Gohier. Gohier était ennemi du Directoire, Sieyès en méprisait tous les membres, et Barras, poussé par le souci de son intérêt propre, était prêt à abandonner ses anciens collègues pour donner des gages à leurs adversaires. La majorité de l'exécutif paraissait gagnée aux conseils, mais pour plus de prudence on voulut chasser du gouvernement les deux autres directeurs, Merlin, homme à petites idées, à petites passions, à petites haines, et La Revellière¹, plus intelligent que Merlin, mais véri-

¹ La Revellière a des qualités personnelles, mais c'est un fanatique absurde qui s'est entêté de je ne sais quelle religion et qui à toute force veut se faire chef de secte.

Merlin est une tête étroite, homme à petites idées, petites passions, petites haines, un brouillon indigne même d'être le garde des sceaux de Louis XI, propre à une étude de procureur, mais qui jamais n'eût dû gouverner une grande nation. Il est temps que ces deux hommes sortent du Directoire exé-

table *fanatique*. Sous la pression des assemblées, Merlin et La Revellière-Lépeaux démissionnèrent, la prépondérance était donc passée aux assemblées qui, à leur tour, dirigeaient l'exécutif...

Cette constitution n'a donc vécu jusqu'ici que de coups d'Etat : la journée du 18 fructidor an V établit la dictature d'une coterie révolutionnaire en « corrigeant » les élections de l'an V. C'est le coup d'Etat de la majorité du Directoire et de la minorité des conseils contre la majorité des conseils et la minorité du Directoire ¹.

Le 22 floréal an VI est le coup d'Etat du Directoire et de la majorité factice du Corps législatif mutilé en fructidor an V, contre les députés élus en l'an VI et contre le corps électoral, passé cette fois de droite à gauche, mais toujours indocile.

Le 30 prairial an VII est le coup d'Etat de la majorité des conseils contre la majorité du Directoire qui est expulsée. Il est fait par la coalition des anarchistes frappés en floréal et de certains floréalistes défectionnaires.

cutif. (Discours de Boulay de la Meurthe, du 30 prairial, aux Cinq-Cents.)

Le 30 prairial, même séance, Bertrand du Calvados, dans un discours véhément, avait flétri la politique intérieure et extérieure du Directoire, montrant les dilapidations, les horribles exactions commises en Suisse et en Italie.

¹ Sciout, *Le Directoire*.

CHAPITRE V

La politique au sein du Directoire.

Nous avons étudié jusqu'ici les rapports, plutôt tendus, souvent hostiles, des directeurs avec les autres pouvoirs publics, mais que dire des rapports des directeurs entre eux? Les mémoires du temps, notamment ceux de Barras, nous font entrer dans l'intimité du Directoire et nous édifient pleinement à ce sujet.

Au début¹, Carnot avait pris la direction des affaires militaires, Letourneur celle de la marine, Rewbell se chargea à la fois des ministères de la justice, des finances et des relations extérieures. Barras surveilla la police et s'occupa surtout d'intrigues particulières. La Revellière prit pour lui les académies,

¹ Mais Barras, qui se croyait capable de conduire les affaires de la guerre, parce qu'il avait passé à cheval, dans les rues, au 9 thermidor et au 13 vendémiaire, lui disputa avec beaucoup d'obstination le pouvoir militaire (Michaud, *Biographie universelle*.)

les écoles et tout ce qui se rapportait à l'instruction publique et aux manufactures nationales. Du reste, il n'y avait pas de règle fixe dans ces attributions, le travail particulier de chaque directeur n'étant qu'un travail de surveillance et de préparation. On pourrait croire que les petits détails étaient abandonnés à celui des directeurs qui s'occupait spécialement de la matière et que les questions importantes seules étaient débattues par les Directeurs réunis en Conseil; il n'en était rien! En dehors de véritables questions politiques, le Directoire s'occupait souvent de détails de minime importance qu'il aurait dû abandonner aux ministres; de très petites questions, même de véritables commérages étaient souvent discutés avec passion par les directeurs en séance de gouvernement, ils suivaient ainsi la tradition du Comité de Salut public où plusieurs d'entre eux avaient siégé. L'étroitesse de vues, la mesquinerie de ces hauts dignitaires en même temps que la profondeur des divisions qui travaillent ce malheureux gouvernement, nous sont révélées à chaque page des mémoires du plus célèbre d'entre eux, Barras.

« Trois des directeurs, Barras, Rewbell, Laré-
« vellière, sont en lutte dès le début, avec deux autres,
« Carnot ¹ et Barthélemy (chap. I, pages 2 et 3).

¹ Si Carnot poursuivait les terroristes dans plusieurs occasions ce fut autant sans doute par opposition contre ses col-

Guerre ouverte sous forme d'altercations violentes qui éclatent entre eux à tout moment, qui transforment leurs délibérations « en combats de gladiateurs dans l'arène » (tome II, page 152). Guerre occulte au moyen de venimeux articles de journaux qu'ils inspirent de bruits perfides, qu'ils sèment les uns contre les autres. Nous sommes loin de l'unité de vues et de direction, qui seule engendre une exécution ferme et rapide; les membres du Directoire voudraient démontrer les vices d'un exécutif collégial qu'ils n'agiraient pas autrement. On se surveille entre collègues, Barras a sa police secrète dirigée par un maître en la matière, Fouché, qui espionne pour lui ministres, directeurs, députés et lui adresse chaque jour des rapports (tome III, pages 10 à 13). Et comment n'en aurait-il pas « lorsque chacun avait sa police et sa contre-police », lorsque nous n'étions sûrs d'aucun de nos ministres, dit Barras ? Carnot et Barthélemy sont chassés, proscrits, l'harmonie va régner sans doute entre les cinq. L'épuration du 18 fructidor n'a pas encore un mois de date que déjà les discussions recommencent. « On m'insinue que le nou-

lègues, que par conviction. Cette direction inattendue lui valut quelques éloges dans les journaux et dans les discours du parti clichyen. Carnot parut très sensible à ces cajoleries et se laissa peu à peu entraîner vers ce parti auquel il était bien difficile qu'il appartint entièrement (Michaud, *Biographie universelle*).

veau directeur Merlin veut me perdre, observe Barras, Rewbell et Larévellière m'en voudraient aussi beaucoup, suivant certains rapporteurs. » Et il en sera de même jusqu'à la fin, la discorde est tellement l'essence du régime que le personnel gouvernemental a beau changer, se renouveler, soit par le tirage au sort légal qui rend vacante chaque année la place d'un des directeurs, soit par les coups d'Etat, les divisions, les conflits mesquins d'ambition, de vanité, d'intérêts, recommencent aussitôt entre ces cinq hommes. Ils se haïssent et se méprisent; il faut voir comment Barras traite ses collègues, contentons-nous de citer ces quelques lignes sur Merlin.

« A la même époque, on me remit une pièce de la
« main de Merlin qui aurait pu l'impliquer dans une
« association de fournitures très peu honorable. Je
« dois à la vérité de ne pas émettre une pareille
« assertion sans produire la pièce (t. III, page 322). »

Carnot, lui, n'a pas de police, mais moins documenté que Barras, il n'est pas plus indulgent. « Cet homme
« (Barras), sous l'écorce d'une feinte étourderie,
« cache la férocité d'un Caligula... Rewbell était
« constamment le patron des gens accusés de vol et de
« dilapidation, Barras celui des nobles tarés et des
« pourfendeurs; La Révellière celui des prêtres scandaleux. Il n'est pas d'homme plus hypocrite et plus
« immoral que La Révellière..., et Carnot termine

cette biographie en se livrant aux plus désobligeantes remarques sur le physique de son collègue ¹. »

Lisez cette terrible déposition sur Barras : « Il a
« une grande aptitude à l'intrigue, il y est infatigable.
« La fausseté et une dissimulation profonde, jointe
« à ses autres vices, n'avaient fait que se fortifier en
« lui avec l'âge ; le mensonge ne lui coûte rien, il est
« sans foi comme sans mœurs quoique brave comme
« un soldat, il n'a aucun courage moral, en politique, il est sans caractère et sans résolution.....
« quoiqu'il eût toujours à la bouche le langage d'un
« vrai sans-culotte, il s'entourait d'un faste extraordinaire, il a tous les goûts d'un prince opulent,
« magnifique et dissipateur. » C'est La Revellière-Lépeaux qui, dans ses Mémoires (t. I, pages 337 à 340), trace ce portrait de Barras.

Quant à Sieyès, il accuse Rewbell d'emporter dans sa poche des bougies au sortir des séances. Ayant une telle opinion les uns des autres, les directeurs ne pouvaient évidemment s'entendre, aussi tout était-il matière à discussion, les plus petits faits comme les plus importants ; alors même que l'intérêt, la dignité du pays sont en jeu, on ne pense pas une minute à se faire quelques concessions réciproques,

¹ Carnot, réponse à Bailleul, citée par M. Ludovic Sciout, dans son *Histoire du Directoire*, t. I, p. 422 à 425.

chacun s'entête dans son opinion. Quelques exemples sont éloquentes; la majorité vota pour la rupture de l'armistice conclu avec l'Autriche, Carnot et Barthélemy s'y opposèrent. L'Autriche demandait que l'arrêté fût rendu sur-le-champ. Carnot obtint cependant l'ajournement de la question au lendemain...; ce jour-là, les opinions furent les mêmes. Alors, Carnot dépose son opinion motivée pour être inscrite sur le registre des délibérations. Rewbell en témoigna de l'étonnement et demanda la lecture de cette opinion, après quoi la majorité retira la sienne sur le motif qu'une délibération aussi grave devait être prise à l'unanimité (art. 143); quelques jours après il y eut au Directoire une seconde représentation de cette scène sur la proposition formelle et immédiate, faite par un agent envoyé par l'Autriche, de conclure la paix en prenant pour base les préliminaires de Leoben. Ces faits furent rapportés à Lacuée par Carnot ¹.

A propos des affaires d'Italie, autre exemple typique de la bonne entente qui règne au sein du Directoire : En 97, les Vénitiens se plaignent des menées révolutionnaires des agents du Directoire; d'autre part, ils craignent, si la Lombardie est érigée en République avec les légations, d'être sacrifiés pour

¹ *Mémoires de Thibaudeau*, p. 221.

indemniser l'empereur... Quiriné est envoyé à Paris pour négocier ; il s'abouche avec un des nombreux courtiers qui passaient pour avoir la confiance de Barras, c'était un certain Wiscowich, Dalmate d'origine. « Le sort de Venise est dans vos mains, lui dit ce politique officieux ; *le Directoire est partagé* ; deux de ses membres combattent les mesures révolutionnaires, deux les approuvent, le cinquième reste indécis ; moyennant un subside, la solution serait infailliblement favorable à Votre Seigneurie ¹. » En politique intérieure, même spectacle de discorde ; le 16 juillet 97, vive discussion entre les directeurs à propos des ministres. Carnot, qui présidait, proposa de renvoyer les ministres des affaires étrangères, de la justice, de la marine et des finances, parce que tel paraissait être le vœu de la majorité du Corps législatif. Rewbell s'y opposa en fait et en droit : « en fait, le vœu de la majorité ne lui était pas connu ; « en droit, il ne pouvait se faire connaître ».

Leur majorité ! s'écria La Revellière, mais elle pourrait être dirigée par des hommes corrompus et vendus à l'étranger ! Barras, à son tour, déclara que, comme Rewbell et La Revellière, il voulait sauver la République et repoussait, par conséquent, avec indignation toute espèce d'influence exercée par le

¹ Sorel, p. 135, *Hoche et Bonaparte*.

Corps législatif¹. Les directeurs, on le voit, ne s'entendent même pas sur l'interprétation de la Constitution à la confection de laquelle ils ont collaboré.

Ce sont presque toujours les affaires du dehors qui les mettent aux prises ; sur celles du dedans, à un moment donné, ils ne s'expliquent même plus ; mais comme il faut bien essayer de s'entendre sur les affaires extérieures et envoyer des instructions à Lille, où Mamesbury négocie, à Udine, où les plénipotentiaires autrichiens arrivent. On discute ; les passions s'échappent et les colères éclatent. Le 14 août, Barras raconte à Lavalette qu'ils se sont « empoignés » au sujet des préliminaires de Leoben et des lettres de Bonaparte. « J'ai, dit-il, défendu Bonaparte ; j'ai dit à Carnot : « Tu n'es qu'un vil scélérat, « tu as vendu la République et tu veux égorger ceux « qui la défendent, infâme brigand ! » Carnot se lève, apostrophe Barras, le traite d'aventurier, de bête ; il proteste contre ses accusations. « Je jure que ce n'est pas vrai, dit-il en étendant la main. » — Ne lève pas la main, riposte Barras, il en dégoutterait du sang ! » Ils sont au moment de se jeter l'un sur l'autre. On les sépare²...

Landoz-Rollin, à cette époque ministre de Prusse

¹ Procès-verbaux des séances du Directoire exécutif, an V, Archives nationales, registre AF, III, 8.

² Sorel, p. 163, *Hoche et Bonaparte*.

à Paris, écrit dans sa correspondance avec son gouvernement : « On se perd à chercher le système politique de la France, il n'existe point ; chaque ministre dirige souverainement dans sa partie, de manière que rien n'est à la chose publique, et quand dans le Conseil du Directoire les choses les plus graves se décident, ce ne sont pas les plus sages, mais les plus violents qui l'emportent¹. »

Les questions de politique extérieure, qui réclament surtout esprit de suite, unité de vues chez le pouvoir qui négocie, trouvaient, on le voit, les directeurs aussi peu conciliants, aussi divisés. Ils donnaient ainsi à l'Europe le spectacle de la discorde et de l'anarchie. Ainsi agissent ces hommes qui, de 1795 à 1799, ont été appelés à gérer ensemble les affaires de la France ; ils se méprisent et se querellent sur tout et pour tout, et la bonne harmonie ne règnera d'une façon complète entre eux que s'il s'agit de leur intérêt commun immédiat. « Lorsqu'un directeur, par exemple, proposera d'assurer une indemnité pécuniaire à celui des membres du Directoire que le tirage au sort privera chaque année de sa lucrative fonction, nous constatons sur ce point une touchante et unanime entente²... » Sur toutes

¹ Correspondance de Landoz-Rollin, ministre de Prusse à Paris, cité dans le « Ministère Talleyrand sous le Directoire », par M. Pallain.

² *Mémoires de Barras*, introduction par Duruy.

les autres questions, désaccord continu. Emanation de deux assemblées, les Anciens et les Cinq-Cents, que troublent de profondes, d'incurables divisions, le Directoire exécutif est comme elles en proie à l'esprit de parti et docile à toutes les suggestions de cet esprit. Parti lui-même, il n'a pas la force de s'élever au-dessus des autres partis, de les dominer, de les rappeler à la concorde, de la leur imposer s'il le faut au nom de quelque haute et généreuse pensée de réconciliation nationale. Calculs égoïstes substitués à l'amour de la chose publique, arrière-pensée d'intérêt personnel influant sourdement sur la direction donnée à la politique intérieure ou étrangère, sur le choix des généraux, des ministres, des moindres agents, favoritisme éhonté, exerçant une répercussion funeste sur les affaires du pays; voilà toutes les misères d'un régime où la conception des véritables devoirs d'un gouvernement s'est à ce point affaiblie que les détenteurs du pouvoir sont les premiers à donner l'exemple d'exploiter l'Etat au lieu de le servir : Barras a, nous l'avons vu, de louches relations avec l'envoyé de Venise Quirini ¹, et avec l'agent royaliste Fauché-Borel. Il se serait engagé dans la première affaire à sauver, moyennant 70 mille francs,

¹ Sur cette affaire conclusions accablantes pour Barras de M. Ludovic Sciout, tome II, p. 338 à 392. V. aussi *infra*, p. 158.

la République de Venise d'une subversion totale, dans la seconde moyennant 12 millions, de préparer au prétendant Louis XVIII, les voies d'une restauration : ses explications sur ce point sont plutôt embarrassées¹. Ce directeur qui exerce ses fonctions du premier au dernier jour du Directoire, incarne le régime et l'on voit avec quelle honnêteté ! un tel chef a des collaborateurs qui prennent modèle sur lui. Talleyrand reçoit cinq cent mille francs de Venise et une somme énorme de l'Espagne pour renvoyer la flotte². Et il faut rappeler aussi les exactions au dehors par les agents et les armées du Directoire, l'Italie est exploitée par Trouvé, la Cisalpine spécialement par Fouché. Rapinat met en coupe réglée les finances helvétiques...

Au milieu de toutes ces hontes, l'armée restait pure et très attachée à la République : ironie du sort, c'est elle qui va la détruire. Ces vieilles armées de la Révolution n'étaient pas politiciennes, la faiblesse, l'affolement de l'exécutif va changer tout cela. Le gouvernement cherche dans l'armée le point d'appui qu'il sent se dérober sous lui dans la nation, en un mot, « il introduit la politique dans l'armée ». Hoche et Bonaparte annoncent que les deux armées de Sambre-et-Meuse et d'Italie parlent de rentrer en

¹ *Mémoires de Barras*, t. III, p. 93 à 95 et t. III, p. 474 à 506.

² *Mémoires de Barras*, t. III, p. 389.

partie dans l'intérieur pour y faire justice des assassins et contre-révolutionnaires avec lesquels le Directoire s'est montré trop indulgent ¹, et le Directoire heureux laisse dire et proclame: « Nous sommes convenus avec le général Hoche que son armée se *prononcera* ². »

Ce régime est donc condamné : les assemblées avec leurs discussions creuses, leurs misérables intrigues, leur aplatissement devant le Directoire n'ont plus aucun crédit, on souffre aussi de l'impuissance dans laquelle se débat le pouvoir exécutif : L'ère des *pronunciamientos* est ouverte, ouverte par le Directoire lui-même, nous l'avons vu.

¹ *Mémoires de Barras*, t. III, p. 485.

² *Mémoires de Barras*, t. II, p. 498.

CHAPITRE VI

Conclusion. — Le cas de la Suisse. — Le 18 Brumaire.

Il est excessif de dire avec Daunou, que toute Constitution est bonne pourvu qu'on s'en serve. « Ce qui est vrai, c'est que les lois constitutionnelles « périssent surtout par ceux qui les appliquent; leur « fin sera certaine ¹, lorsque l'intérêt des ambitieux « se réunissant à leur vice propre, la Constitution « sera ouverte aux entreprises de tous les partis. » Aussi, il ne faudrait pas dire que toute organisation collégiale du pouvoir exécutif est absolument impossible, de ce que les essais d'un tel système furent peu brillants en France et en Italie ², il ne faudrait

¹ Morizot-Thibault, *Le pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III*.

² Le Directoire avait voulu, en effet, imposer son système politique à tous les Etats qu'il avait vaincus. C'est ainsi que naquirent en Italie la Constitution de la République romaine, celles de la Cisalpine, de la Ligurie (mai 1797), de la République parthénoépéenne, toutes absolument calquées sur la Constitution française de l'an III (1799), partout deux conseils et un pouvoir exécutif collégial : en Cisalpine, les directeurs

pas nécessairement tirer cette conséquence que l'application d'un tel gouvernement est irréalisable.

L'organisation du pouvoir collégial n'a vraiment réussi que dans un seul pays, c'est vrai, mais là elle fonctionne heureusement, je veux parler de la confédération suisse depuis 48¹. Dans ce pays, l'exécutif est confié à un pouvoir collégial composé de sept membres élus pour trois ans par l'assemblée fédérale parmi les citoyens éligibles au Conseil national.

étaient appelés « consuls », c'était on le voit une bien insignifiante réforme. Il faut aussi rappeler la Constitution de République helvétique octroyée à la Suisse par le Directoire en 1795 avec toujours cinq directeurs et deux Chambres (Rimbaud et Lavis, *Histoire générale*, t. VIII), et enfin la République batave de 1798-1801, ici le pouvoir exécutif appartenait à cinq directeurs élus par la deuxième Chambre. Toutes ces Républiques, on le sait, furent très éphémères.

¹ Suisse. Les membres du conseil fédéral ont voix consultative dans le conseil national et dans le conseil des Etats auxquels ils peuvent faire des propositions. Ils sont chargés de diriger les affaires de la confédération, de faire exécuter les lois et jugements, de nommer les fonctionnaires dont la nomination n'appartient pas à l'assemblée fédérale, de présenter des projets de loi, de veiller au maintien de la constitution, d'administrer les finances, de proposer le budget, de surveiller la gestion des fonctionnaires, de diriger la politique étrangère. Si, dans un cas d'urgence, ils ordonnent la levée de vingt mille hommes de troupe, ils doivent convoquer immédiatement l'assemblée fédérale. Enfin, chaque année, le conseil doit présenter à l'assemblée un compte rendu de la situation intérieure et extérieure de la République.

Il y a bien un président de la confédération élu parmi eux pour un an, mais ses pouvoirs propres sont très restreints, il n'est, en réalité, que le président du Conseil fédéral, et ce système donne, en somme, des résultats satisfaisants. Mais la raison en est très simple, dit M. Esmein, « c'est que la collégialité du pouvoir exécutif trouvait dans la confédération suisse un terrain tout préparé par l'histoire. » Depuis longtemps cette forme existait dans chacun des cantons indépendants qui n'en connaissaient pas d'autre. Chacun d'eux depuis une époque reculée avait pour pouvoir exécutif un conseil élu appelé *Regierungsrath* ou Conseil d'Etat. On était tellement habitué à cette organisation qu'en 1848, lorsque fut discutée la constitution fédérale, elle s'imposa d'elle-même et on ne mit point en question une autre organisation du pouvoir exécutif.

L'exemple de la Suisse nous montre donc que la sagesse des hommes peut souvent corriger les vices inhérents à une constitution ; si les rouages constitutionnels sont délicats, on ne doit s'en servir qu'avec une plus grande prudence. C'est ce que ne comprirent pas les hommes de l'an III. Si l'on suit dans les quatre années de son existence l'acte constitutionnel de l'an III, on voit que l'ambition des partis fut un obstacle aussi certain à son heureuse application que les vices d'organisation qui étaient en

lui. Si, d'une part, en effet, on perçoit, quand des dissentiments éclatent entre le Corps législatif et le Directoire, que l'absence d'une issue légale fournie par le texte constitutionnel amènera le despotisme fatal de l'un d'eux, par contre, on voit très bien, lorsque des dissentiments aussi regrettables se font jour également entre les membres de l'exécutif qu'un peu plus de sagesse chez les directeurs aurait pu remédier peut-être aux vices de la constitution. Déjà très critiquable par elle-même, d'une organisation maladroite sur certains points essentiels (exécutif collégial dont nous avons examiné, dès le début, les grands inconvénients théoriques et la séparation absolue des pouvoirs) et de plus maniée par de tels hommes, cette constitution ne pourra plus vivre à un moment donné, nous l'avons vu, que de coups d'Etat : Ses défauts d'organisation, le manque de scrupule et d'honnêteté des hommes qui l'appliquèrent vont amener l'ère des illégalités et de la violence, et cela jusqu'au jour où elle sera renversée par un homme qui apportera l'absolutisme pour rétablir la paix. La réconciliation du peuple français avec cette idée du pouvoir suprême *exercé par un seul homme* a été l'œuvre du Directoire. Après quatre années de l'impuissant gouvernement de ces cinq hommes, c'est une pensée ferme et lucide, c'est une volonté, une énergie, c'est en un mot un

chef que le peuple réclame. « Le Directoire en était
« arrivé à un tel point de déconsidération, dit Car-
« not, qu'à défaut de Bonaparte quelqu'autre chef
« d'armée aurait fait le 18 brumaire comme lui.
« Hoche peut-être s'il eût vécu¹. »

Le coup d'Etat du jeune général n'étonnera ni
n'effrayera personne.

Le Directoire a si souvent donné au peuple le
spectacle de l'arbitraire et de la violence ! Le 18
fructidor ne précède, en effet, que de deux ans le
18 brumaire. Les soldats d'Augereau avaient montré
la voie aux grenadiers de Bonaparte...

L'événement de Brumaire, a dit plus tard Napo-
léon ², « ne fut que l'affaire d'un tour de main. Il
« est sûr que jamais grande révolution ne causa moins
« d'embarras tant elle était désirée ; aussi se trouva-
« t-elle couverte des applaudissements universels.
« Pour mon propre compte, toute ma part dans le
« complot d'exécution se borna à convoquer à une
« heure fixée la foule de mes visiteurs et à marcher
« à leur tête pour saisir la puissance. »

Il est juste d'ajouter que Bonaparte, qui ne laissait
rien au hasard, avait néanmoins « préparé » ce
coup d'Etat rendu si facile par l'acquiescement tacite
de la nation : en effet, *Sieyès*, entraînant avec lui son

¹ *Mémoires de Carnot*, t. II, p. 29.

² LAS CASES, *Mémorial de Saint-Hélène*.

collègue *Roger Ducos*, était devenu, à la suite de négociations laborieuses, le complice de Bonaparte ; Barras, usé, méprisé en négociations plus ou moins secrètes, avec le prétendant (Louis XVIII), ne pouvait être un obstacle, mais ne pouvait pas être non plus un appui sérieux : Bonaparte ne jugea pas à propos de l'enrôler, se réservant de l'absorber ou de le briser au dernier moment. Gohier et Moulins, les deux autres directeurs, ignoraient tout du complot. Le Directoire était donc encore une fois divisé, et c'était l'essentiel. Le 18 Brumaire, Sieyès et Roger Ducos, ayant donné leurs démissions ainsi que cela était convenu entre les conspirateurs, Barras se laissa arracher également la sienne ; ce qui désorganisa le Directoire. Gohier et Moulins, sincèrement républicains, mais faciles à tromper, résistèrent néanmoins aux sollicitations comme aux menaces et refusèrent de donner leurs démissions. Ils furent gardés à vue au Luxembourg par Moreau. La France, désormais, avait un maître !

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Le Président de la Thèse,
E. CHAVEGRIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	pages
I. — INTRODUCTION. — Idées qui amenèrent les constituants de l'an III au système de l'exécutif collégial	7
II. — Elaboration du pouvoir exécutif dans la constitution de l'an III. Question de la nomination des directeurs. Leur nombre.....	19
III. — Organisation définitive. Les attributions du Directoire. La séparation des pouvoirs.....	31
IV. — Fonctionnement. Histoire politique du Directoire quant à ses rapports avec les autres pouvoirs.....	39
V. — La politique au sein du Directoire.....	59
VI. — CONCLUSION. — Le cas de la Suisse. Le 18 Brumaire	73

ALENÇON. — IMPRIMERIE VEUVE FÉLIX GUY ET C^{ie}

